

法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

事業プロセスから見た調達改善の課題解決に向けて の一考察

著者	鈴木 良祐
出版者	法政大学公共政策研究科 『公共政策志林』 編集委員会
雑誌名	公共政策志林
巻	8
ページ	73-86
発行年	2020-03-24
URL	http://doi.org/10.15002/00023013

事業プロセスから見た調達改善の課題解決に向けての一考察

One Consideration on the Improvement of Procurement System from the Viewpoint of Project Process

鈴木 良 祐

要約

企業を取り巻くビジネスの構造や、公契約を履行する上で必要となる資材・役務の取引市場の態様は、目まぐるしく変化している。行政も行政から注文を受ける企業も、こうした変化への対応に苦しむ中で、活動の透明性確保（日下部聡 2018：196－215）、コンプライアンスの徹底（高巖 2017：57－74）、アカウンタビリティを果たす（山本清 2013：114－145）といった事項への対応が、社会的要請として強く求められている。

こうした状況下で、府省庁や地方自治体では、より高い事業効果を追いつつ、経費抑制の図れる調達改革の実現を目指し、その具現化策を模索している。

本研究の目的は、定型化された事務手続の積み重ねである事業のプロセスを俯瞰し、今後の調達改革の資を得ることである。

本稿は6つの章から成り、1. では研究の目的を、2. では調達改善に向けての課題分析を、3. では論点と仮説を、4. では先行研究レビューとして、武藤博己の学説を取り上げ、5. では事業プロセスから見た行政と企業の関係性について考察を行い、6. では調達改善を進める上で、取り組まなければならないアクションの方向性をまとめている。

なお、今回の研究で得られた成果は、事業プロセスの本質を探り、調達改善に向け、先行して取り組まなければならないアクションの方向性を見出せたことである。

キーワード

事業プロセス、調達改善、調達改革、アクションの方向性

1. はじめに

府省庁と地方自治体は、持続可能な財政運営を考慮し、より効果的で効率的な事業実現を目指している。

事業目的を果たす手段である政府調達¹においても、公益を損なわず、社会に悪い影響を及ぼさない範囲で、政府支出を抑制していける手立てを考案し、導入していこうと努めていることは、発信されている数多の政府刊行資料からも窺い知れる。

本研究の目的は、行政が認識している調達制度に

おける課題や先行研究を分析するとともに、行政自身が定めている事業プロセス（推進の手順と要領）を俯瞰し、行政改革推進会議で示された調達制度の課題を敷衍することによって、その解決を後押しする資を得ることである。

なお、今回の研究では、政府間調達や海外調達といった政治的判断の影響を受け易いもの²、行政の要求（仕様書の要求事項）に基づく大掛かりな設計を要しない事業、一般市場に広く価格決定を委ねている市販品を購入する事業については、その対象外としている³。

2. 調達改善に向けての課題分析

2.1 調達改善に向けての課題

調達制度の抱える課題の解決については、府省庁・地方自治体それぞれの視座と手法で、鋭意取り

組んでいるが、本研究では、図表1に示すとおり、2015年に行政改革推進会議で取り上げられた「調達改善の取組の強化について（調達改善の取組指針の策定）」に掲げられている14項目を課題の対象とした⁴。

図表1 調達制度の抱える課題

項 目	課 題
適切な随意契約の締結	① 適正な契約方式の適用
	② より適正な価格での調達に向けた取組
	③ 少額随意契約の更なる改善
1 者応札の解消に向けた取組	④ 1 者応札となった原因等の把握
	⑤ 競争参加者増加のための取組
汎用的な物品・役務における共同調達等の有効活用	⑥ 同 左
調達及び契約手法の多様化	⑦ 総合評価落札方式
	⑧ 企画競争
	⑨ まとめ買い
人材育成、情報の共有等	⑩ 同 左
新規性、創意工夫のある効果的な取組	⑪ 適切な随意契約の締結
	⑫ 1者応札の解消に向けた取組
	⑬ 総合評価落札方式
	⑭ 人材育成、情報の共有等

出典：行政改革推進会議資料を筆者で加工

行政改革推進会議が示した14の課題を要約すると次のとおりである。

① 適正な契約方式の適用

競争性のない随意契約について、発注条件や仕様書を見直すこと等によって、競争性のある契約方式に移行する。

② より適正な価格での調達に向けた取組

経済性を考慮した契約を締結するため、会社見積の適否を適切に判断できなければならない。予定価格の算定には、市場価格、過去の類似情報、調達する財やサービスの価格の積算構造やそれぞれの要素の価格動向の情報等を可能な限り収集し、適正な価格を積算するよう努めなければならない。

③ 少額随意契約の更なる改善

少額随意契約は可能な範囲で、より効率的な調達を積極的に行い、より競争性や透明性に配慮した取組を行うことが求められる。

④ 1 者応札となった原因等の把握

1 者応札となった契約については、市場の状況や

他の事業者が応札しなかった理由、原因の把握、分析に努めるとともに、外部有識者等の第三者からの知見と活用を図っていく。

⑤ 競争参加者増加のための取組

競争参加者を増加させるために、競争参加資格や要求仕様等の見直しに取り組むことが必要である。さらに、新規参入を促すオープンな情報提供に努める。

⑥ 汎用的な物品・役務における共同調達等の有効活用

汎用的な物品・役務の調達においては、スケールメリットの活用や事務の省力化を図る観点から、複数省庁等による共同調達・一括調度を推進する。ただし、デメリットのあるケースであっても、競争性や経済性を高めるための検討を計画的に実施していく必要がある。

⑦ 総合評価落札方式

調達対象の財・サービスによっては、高い品質が求められ、価格の優劣だけで選定すべきではない。しかしながら、そういった場合でも過剰要求になっ

ていないかどうかを追求し、経済性の高い調達を目指す必要がある。その上で、適切評価を進めるための内規の整備、体制の確立、外部有識者等の利害関係を有しない第三者の意見を取り入れる体制を整備し、事業者選定における客観性や透明性を向上させる。

⑧ 企画競争

企画競争は価格競争の要素が含まれない随意契約であることから、その選択が真にやむを得ないと言えるかどうかの検討と審査が必要となるほか、適正な仕様および価格での契約を締結するなど経済性の確保に努め、必要に応じて、外部有識者等の利害関係を有しない第三者の意見を取り入れ、競争性や透明性の向上を図る。

⑨ まとめ買い

単年度にまとめて調達し、スケールメリットの活用や事務の効率化が期待できるまとめ買いは、無駄が生じるリスクがある。このリスクを軽減するために、その必要性や費用対効果、将来の需要や財の特性を検証する。

⑩ 人材育成、情報の共有等

調達に携わる職員の調達業務に必要な知識や能力を身に着ける必要があると同時に、調達の対象となる財やサービスに対する詳細な情報収集や調達ノウハウを蓄積することで、調達に関する知識や能力の向上に取り組まなければならない。組織的にも契約事務等に関する規定、基準、業務マニュアル、チェックリストを適切に整備し、共有化を図ることで、統制の取組を実現する。改善の取組や個別案件に対する事後検証を行い、効果分析や改善するための体制強化が重要となる。

⑪ 適切な随意契約の締結

随意契約においては、外部の専門的知見を活用することにより、より高い公正性や経済性を追求するために、これまでにない取組を開発する。

⑫ 1 者応札の解消に向けた取組

1 者応札を解消するため、これまでにない取組（競争参加を見送ってきた業者へのヒアリング等の実施、問い合わせ・回答体制の充実等）を開発する。

⑬ 総合評価落札方式

総合評価落札方式についても新規参入者が合理的な理由なく不利にならないよう配慮するなどして、公正性や競争性を向上させる。

⑭ 人材育成、情報の共有等

調達に携わる職員が、会計事務の習得のみならず、調達改善の取組の情報やノウハウを蓄積し、横展開を図り、組織全体として改善を図っていく。

14の課題は、目的別に分類すると、跨る部分は存在するが、おおよそ、競争性の向上（①，③，⑤，⑫），経済性の追求（⑥，⑧，⑨，⑪），機会の公平性確保（④，⑦，⑬），適正価格での契約（②，⑩，⑭）の4つに分けられよう。

次項では、この4つに関する、また、行政と企業の役割に関する学識経験者の見解をまとめている。

2.2 学識経験者の見解

2.2.1 4つのカテゴリーに関すること

碓井光明（2005：10－15）は、行政の視点で公契約を進めていくにあたって、「公共契約の基本原則は、何といたっても『経済性原則』と『公正性原則』にあるといってよい。そして、公正性を確保するために「透明性原則」が次第に意識されつつあるように思われる」とし、6つの基本原則等を掲げ、次のように論じている。

① 経済性原則

経済性原則は、納税者の利益を重視するというものである。入札制度においても経済性原則が制度構築の出発点になっており、なるべく経済的な調達を図ることが求められている。経済性原則は、金額に見合った価値を実現することを意味する。契約単体のみならず、事業のトータルコストやライフサイクルコストにも着目しなければならない。

② 公正性原則

公正には、2つの要請が込められているように思われる。1つ目は、契約は国民全般の利益のために公正でなければならないという意味の「公正」である。この公正性が確保されることにより、国民の納税道徳も維持できる。2つ目は、行政と契約しよう

と望む競争者（企業）間の公平を達成するための公正性の確保である。競争における対等性を確保しなければならない。

③ 競争性原則

競争性原則は、経済性原則と公正性原則の実現のために重視されていると言える。会計法令や地方自治法令で、一般競争入札中心主義の基に、次いで、指名競争を優先させ、随意契約を例外と位置づけている点に明確に表れている。

④ 対等性の確保

発注者である行政と請負人である企業とは対等であるという原則である。支払遅延防止法の3条では、「政府契約の当事者は、各々対等な立場における合意に基いて公正な契約を締結し、信義に従って誠実にこれを履行しなければならない」と規定されているが、ここには契約内容における公正の視点が登場しており、対等性の確保を目指したものといえる。

⑤ 透明性原則

公正性を確保するための手段として、透明性を確保することが次第に強く求められるようになっていく。従来からの公正性の確保は、会計法令による規律を厳正に守ることによって達成されるという考え方に立っていたと思われる。

⑥ 契約自由の原則との関係

政府調達として締結される公契約も私法契約であるから、契約自由の原則が妥当であるように思われる。しかしながら、行政の行動を制約する規範の存在によって、行政の契約の自由は著しく制限される。契約の自由を制限する規範が、行政の自己拘束のみならず、契約相手方である企業をも拘束する規範であるのか否かは個別に慎重に判断する必要がある。

競争性の向上について、矢野誠（2005：1－36）は、「ルールが守られているかぎり、『適度な』競争や『過度な』競争はありえない。競争に『過度』と『適度』の区別をつけようとすることは、競争そのものを否定することであり、競争を通じた経済主体間の切磋琢磨を阻害するものである。経済学的観点

からみても、価格競争と参入競争の担保が市場競争のルールとしてもっとも、大切な要素である」（35頁）と論じている。

武田晴人（1999：77－114）は、日本の市場（商取引）における競争について、織豊政権期や徳川政権期の市場を取り上げ、「一方で『顔の見える関係』のなかでの信頼のネットワークに支えられており、他方で、そのなかでは常に機会主義的で短期的な利益を実現しようとする誘因をはらんでいた。その場合、前者が暗黙の自主的なルールを前提にしているのに対して、後者では著しい不正を防止し、取引の永続性を保証するような規律が必要とされたのは当然のことであった」（77頁）と説き、こうした市場を取り仕切る規律は、2つの方向から生まれたとする。

1つは公権力の手で市場を規律する制度的な枠組みを設ける。もう1つは市場への自由な参入を促し、間接的に規律を維持しようとするものである。「公権力は特権の付与（排他的な営業の承認）と参入の自由の承認（排他的な営業の否定）という相反する二方向からの介入によって市場の規律を維持しようとしていた」（78頁）と説く。その上で、競争の結果として生じる問題を補正するために、事前の調整としての協調が必要であったとしている。「日本の高い経済成長とそこに見られる協調的な企業行動とを説明することはできないのである」（107－108頁）と主張している。

自由競争を重視するという指針に基づく代表的な制度といえば、競争入札である。明確な基準に従い、企業間で自由に競争する状況を作れば、より良い契約につながり、公益に寄与するものだとする考えを基礎に置いているのだろう。

しかしながら、中西寅雄・鍋島達（1973：3－22）は、技術進歩を中心とする経済の動態的發展は、企業の大規模化を促し、利害対立から産業は少数の大企業によって支配され、市場では大企業間の競争が繰り広げられる。利益を追求する企業は、競争優位を確保するため、技術の進歩を追い求める。したがって、市場は必然的に、寡占から複占さらには独占の状態になり、価格決定や企業間競争に弊害が生

まれると主張する。

敗退が続けば、その企業の資金力、技術力、生産力は減衰し、市場からの撤退も余儀なくされ、やがて、市場は、寡占や実質的な複占・独占を許すことになる。結果的に、産業全体の衰退につながりかねない。2014年に公布・施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律」⁵は、この産業の衰退を防ぐためのものであり、これを後押しする学識経験者（たとえば、木下誠也 2017：137-146）も数多存在する。

こうした自由な競争のより良い方法を模索する研究は、これまで数多くなされて来た（木下 2017：290-368，楠茂樹 2017：68-151，櫻井通晴 2017：68-81）。

経済性の追求について、小塩隆士（2012：6-11）は、限られた資源をいかにすれば効率よく分配するかという観点で、財の分配の仕方（必要性の高い人や企業により多く分配する＝効率的配分）と資源の投入先の選択（コストパフォーマンスの高い活用の実施）を対象として、効率性を捉えている。また、一部の人々が豊かさを享受する、一部の人々が苦難を負うのではなく、そのどちらもより多くの人々で共有した方がよい、不平等な社会よりも平等な社会の方が望ましいという観点で、財の分配の仕方や資源の投入先の選択を対象として、公平性を捉えている。効率性と公平性は、経済学にとって車の両輪であると説く。加えて、公平性の理想像は、人によって異なるとも釘を刺している。さらに厄介なのは、効率性と公平性はトレードオフの関係にあり、しばしば対立するというのである。

小塩の学説に従えば、機会の公平性と事務の効率化、あるいは計画的な事業の推進は、バランスを考えて取り組まなければならないということになる。

また、小塩（2012：20-41）は次のように説く。経済活動の付加価値の推計であるGDPを用いて、社会的厚生を把握しようとすれば、そこには効率性の観点しか入り込めないことになる。これでは車の両輪とは言えない。公平性の観点で社会的厚生を把握しようとすれば、最も所得の低い人々の所得水準に注目することになる。

小塩の学説に従えば、所得格差が広がると、合計の国民所得が幾ら大きくても社会的厚生は望ましい状態ではないということになる。公契約における法人に置き換えれば、契約金額の支払いが、一部の企業に集中するのではなく、格差を狭め、最も少ない企業の契約金額を引き上げなければならないが、合理性を伴わないだろう。

したがって、行政とすれば、契約できる機会の公平性を確保しなければならないという選択にならざるを得ない。

小野善康（2012：38）も効率化については、個々の企業や政府の省力化や無駄を排除するのではなく、人々の効用（経済的な満足度）を高めるために、労働力などの生産資源を使うことを意味すると主張する。すなわち、1つの作業にかかる労働力を可能な限り少なくし、余った労働力を他の用途に回して、トータルの財やサービスの量を増やそうとする試みであり、「個別企業の省力化や無駄の排除は、人々の効用最大化という本来の目的達成のための手段」であると論じている。

機会の公平性の確保について、兵藤広治（1983：207-210）は、「国が契約の締結を行うに当たっては……いかなる相手方と契約を締結するかが最も大切なことであると考えられる。所期の契約の目的にかなった履行を確実にしかも有利に得るためにはその相手方の選定が適切に行われることが必要であり、その選定いかんによって当該契約の適否が決定されるといっても過言ではなからう」と論じている。これについては、契約を望む企業が複数であれ、1者であれ、同様であろう。

高橋和之（2017：156-162）は、次のように主張する。「個人を平等に処遇するとは、『同じ状況にある者は、同じに扱う』ということである。誰をも同じに扱うことは、必ずしも平等ではない。異なる立場・状況にある者を同じに扱うのは、同じ立場・状況にある者を別異に扱うのと同様、平等に違反する」とし、「すべての個人に平等な機会が与えられなければならない。平等に与えられた機会をどのように生かすかは、個人の自由と能力に委ねられる。その結果として人々が平等でなくなることは、平等

原理に反するものではない……個人の自由な活動と調和しうるのは、『機会の平等』であり、『結果の平等ではない』。(157頁)

ただし、高橋は自己を発展させる平等な機会などを得られず、競争機会の平等性のみを追い掛けたため、貧富の差が広がるという結果の不平等を拡大させてしまったと歴史的事実を紹介している。「注意すべきは結果の平等と機会の平等と実質的平等を混同しないことである……結果の平等を追求することは、自由の尊重と調和しがたい……結果の不平等が存在するなら、その原因は何かが明らかにされなければならない」(157頁)

適正価格での契約については、元東京都職員の江原勲(2014:55)は、予定価格の事前公表について、「事前公表は、一見公正な手続に見えるのと、担当者等が予定価格を聞き出したいとする圧力に対して有効であるが、実質的に透明で公正な手続としての確立は困難な状況にあるといえるであろう」と論じている。

農水省・公正取引委員会の出身である鈴木満(2013:38-39)は「発注者や受注者の間で、久しく“予定価格は適正価格である”と信じられてきた……すなわち、『適正に定めなければならない』との規定の下に定められた予定価格は適正であるという役人一流のレトリック(理論)に基づくものである。』」と主張している。

武藤博己(2010:58)は、予定価格算定の現行制度そのものに疑念を抱き、「発注者側の予定価格の積算にどこか間違いがあったと考えるのが、妥当ではないかと思います。このようなことから、予定価格はいい加減な数字という印象を持ってしまいます。そもそも予定価格の制度を変更するのが望ましいと考えます」とまで言及している。

2.2.2 行政と企業の役割に関すること

伊藤大一(1980:19-28)は、行政における合法的支配の一形態を取り上げ、明治以降の行政幹部は、その地位(法的には権限の主体として表示される)に見合うだけの実質的な仕事(政策の準備・執行)ではなく、専ら、象徴作用にかかわる、多分に儀式的なものであったと言及している。行政幹部が

組織における儀式を独占する反面、儀式と分裂した実務の部分が拡散し、実務を担う職員と民間人によって分有されることの結果として、官僚制の外延が著しく不明確になっている(行政の世界と民間人の世界との間に、大規模な相互浸透作用が起こっている)とし、また、武田晴人(1994:112-116)は、行政と土木建設業界との関係について、「土木建設業界が公共工事の下請け部門と自らを位置づけ、技術蓄積を怠ってきたとはとてもいえない。民間企業は着実に力をつけてきた。いっぽう公務員の定員削減などで人員が不足するために、技術的な基礎を欠き、不十分な予定価格の積算しかできなくなっているというのが発注者側の実態であり、これに対応して、『官』と『業』との関係にも事実上の逆転が生じているということであろう」と論じている。

この2名の学識経験者の見解を踏まえれば、政府の進める事業は、行政の意思を中心に進められるものの、裏方である企業の協力なしでは成り立たないということになる。

確かに、1つの事業を無駄なく効率的に実現するには、官民が同じ目標を目指して事業の準備段階から、構想の具体化やリスク軽減に向けて協力し、関連情報を収集・解析し、胸襟を開いて情報共有を図りながら、きめ細かく調整していかなければならないだろう。

ただし、ここで押さえておかなければならないのは、次の3点である。

- ① 企業は利益を追求する営利団体である以上、原則、損得でもって物事を判断する。
- ② それぞれの企業が持つリソース(設備・治具、施設、資金、技術、組織固有の知見・スキル等)、経営事情、経営者をはじめとする社員の政府調達に対する意識も様々である。
- ③ 政府調達に参画し、契約を望む企業は、1つとは限らない。ただし、行政は競争性の向上や機会の公平性確保のために、複数の企業の異なる実現化方法の提案をすべて自分達の要求に盛り込む訳にもいかない。他方、事業実現可能な(いずれかの企業が対応できる)ものでなければならない。

3. 論点と仮説

2015年に内閣官房行政改革推進本部は、「限られた財源の中で政策効果を最大限向上させるためには、政策の遂行に必要な財・サービスの調達を費用対効果において優れたものとするのが不可欠……調達する財・サービスの特性を踏まえ、主体的かつ不断に創意工夫を積み重ね、深化させていくことにより、その成果が得られる……透明性・外部性を確保しつつ、自律的かつ継続的に調達改善に取り組むとともに、行政改革推進会議がこれをチェックする枠組みを整備し、政府全体として調達改善を推進する」⁶と述べている。

他方、事業は一連のプロセスを踏んで、必要な手続きを経て、調達の段階へと移行していくことは広く知られている。そうすると、調達の課題を、調達の領域のみに限定して解決を図ろうとするのは、無理があるのではないだろうか。

そこで、本稿での論点を《予定価格の算定方法や入札方法など、既存の制度を断片的に見直すことで、図表1で示した課題の解決は実現できるのか》とし、《調達領域に絞った部分最適化策のみでは、効率的に課題解決を進めることは困難である。まずは事業の全体最適を見据えた手立てを講じ、次いで個々の課題解決に移っていくのが望ましい》という仮説を立てた。

4. 先行研究レビュー

行政改革推進会議の掲げた14の課題にしても、2.2.1に取り上げた学識経験者の見解にしても、調達制度に基づく、行政の事務処理の是非を問うているにとどまり、政府調達の経済主体である企業の、契約に対する様々な意思決定に与える影響、すなわち、市場の効率的な運用を妨げるリスク要因やリスクの軽減策については、触れられていない。

2.2.2に取り上げた学識経験者の見解に従えば、企業の契約対応力の程度や行動選択の行方は、調達改善に直接影響すると言えるだろう。調達改善を目指す場合、本人・代理人理論を用いて考えると、行政

は本人となり、企業はその代理人という関係になる。

菊澤研宗（2017：369－371）は、人間は限定合理的に利己的利益を追求する、つまり、限定された情報の中で、人間は損得計算し、計算結果がプラスであれば行動し、結果がマイナスであれば行動しないと仮定した上で、経営者（本人）と従業員（代理人）を例にあげて、「経営者は明確に自らの利害と従業員の利害を一致させ、情報を対称化する様々な制度を設計する必要がある」（370－371頁）と主張している。

そうであれば、調達改善を実現するためには、行政が官民双方の利害の一致を図らねばならないということになる。そこで、取り上げたのが、企業の意思を誘導することにより、調達の課題解決を試みた武藤博己の政策入札である。

政府調達で適用する契約方式の是非については、これまで多くの先行研究が行われてきたが、武藤は現在、公共工事などで主流となっている総合評価落札方式をベースにした政策入札の導入を、いち早く提唱した。武藤博己（2003a：12－69，118－166，172－203）の主張は、概ね次のとおりである。

- ① 「政府調達は……政府として考慮しなければならないことは『公共性の確保』である……調達に際しても何らかの客観的な基準に照らして企業を選び……取引を行うことが必要である」（14頁）
- ② 「価格という単一要素で業者を選ぶ手法が、実際には談合や公正労働に関する問題を生じさせている……総合評価方式入札のメリットとしてまずあげられるのは、談合に対する防止効果である……非常に複雑な話し合いと調整が必要となるだろう……公正労働問題への対応としても、総合評価型入札は有効である」（118－119頁）
- ③ 「社会的価値は、これまで政策という手法を通じて追求されてきた。……入札という手段によってもこれらの価値を追求できるのではないか」（172頁）
- ④ 「政策入札は談合体質の体質改善を図る漢方薬……根本的な体質改善に役立つものと考えている」（202－203頁）

武藤は人権、平和、環境、福祉、男女平等参画、公正労働といった社会的価値を業者選定の条件に盛り込むことを提言している（172頁）。

確かに社会的価値を高めるインセンティブを業者選定の条件に置くことは積極的に支持したい。持続可能な社会システムづくりを考えれば、社会的価値という名目で基準を設け、業者選定するという考えも妥当であろう。（厚谷襄児 2001：3-35、小澤一雅 2008：1-12、鈴木満 2007：3-11）

しかしながら、①～③については、付帯的政策を業者選定の中に盛り込もうという主張であり、2.2.1の、機会の公平性確保に分類されるものである。筆者が注目したのは、④の漢方薬と表現する部分であった。

《最終的な受益者の代表である市民や取引候補である企業を巻き込み、幅広い議論とそれに基づく合意形成を重ねていく》ことで、少しずつ体質改善が図れることを期待し、漢方薬という言葉を用いている（202-203頁）。

武藤のいう市民が、専門的知識や豊富な実務経験から得られるスキルと、公益を意識した高い行動力の持ち主の集まりであったのなら、どうなるだろう。企業価値を決定する要因や企業のビジネス戦略に対する意識、適用する戦術が大きく様変わりしている今日、この漢方薬で得られるリターン（競争参加を望む企業の、事業に対する理解と競争に臨む適切な意識の獲得）は期待できよう。（有吉秀樹 2007：1-12、18-42、櫻井通晴 2011：11-33、59-83、宮川努・枝村一麿（他） 2016：17-59、三浦俊彦 2016：104-128、和田充夫 2016：21-37）

では、武藤のいう漢方薬は、事業のどのタイミングで投薬していけば良いのだろうか。次項ではそのことについて考察した。

5. 考 察

5.1 事業プロセスの概観

武藤は入札という業者選定の進め方に問題があり、その問題を解消すれば、物事は自然と良い方向

を目指すようになるだろう、そのためには、行政は市民と企業を巻き込み、幅広い議論の場を設けなければならない、そう主張している。

それでは、こうした仕組みを具体的に実践していくには、どのような手立てを講じなければならないのだろうか。

武藤 博 己（2000：1-13、2003b：35-48）は、政策プロセスを次の8つの段階に分けることができると主張している。すなわち、問題の発見、公共的問題の選択、問題解決手法の追究、組織内調整、決定＝合意形成の社会的過程、執行、評価、フィードバックの8段階が政策プロセスの一連の流れの中で、事業実現が進められていくという。その際、機能別分業組織である行政においては、予め定められたルールに則り、ステークホルダー間で合意形成を進め、その内容を定められた形式で文書化し、オーソライズしていくことで、事業化を進めていくことになる。

武藤の主張を基に、ここでは事業で取るべきアクションが、調達制度とリンクできるものになっているかどうか、企業活動の活性化（技術力・生産量・生産性の向上が進み、契約品や事業の質的向上につながる）に資する形が取られているかどうかを、事業の運用を起点に置いて、事業プロセスを遡及していく形で考えてみたい。

なお、事業プロセスを考えるにあたり、先行研究や政府刊行資料⁷を基に、また、官民の実務経験者への聞き取りを参考に、事業のライフサイクルを構想段階、確定段階、導入段階、運用段階の4つに区分し、段階ごとに考察を行った。

構想段階では、問題解決の方向性を立てるために、事業の目的と必要性を明確にし、どこまで実現可能であるかの見積が必要となる。

確定段階では、予算を獲得するために、事業の必要性の明確化や他の事業とのトレードオフ案といった実現性検討を深掘りすることになる。実現性検討の成果として、基本的な要求仕様と所要経費も固めておかなければならない。

導入段階では、予算を執行するために、予算化された事業の最終的な要求仕様と調達要求金額の決定

がなされる。その後、契約が履行され、給付が完了し、代金が支払われる。

運用段階では、引渡された契約品等を運用することになる。運用する際に部外力を必要とする場合には、企業等と支援契約を結ぶことになり、不具合が生じた場合には、企業等に自発修補を求めることもあれば、有償で修理契約や改修契約を結ぶこともある。

事業は、各段階において、あらかじめ定められた手順に従って、様々な事情の影響を受けながら、多くのステークホルダーが関与し、調整と合意を経て進められる。さらに合意の成果である多くの文書の内容も有機的につながっている。

次に事業プロセスの段階ごとの要処置事項を整理したい。いずれも事業を成功裏に導くために欠くべからざるものである。

5.2 運用段階において、処置しなければならない事項

① 《当初立てた政策目標以上のアウトプットやアウトカムが得られているのか》

松下圭一（1991：10）は、政策を「問題解決の手法である」と定義し、「問題解決の手法の模索である政策とは……問題解決のための作業仮説の設計といってよいだろう」と論じている。

政策が設計であるならば、予め設計目標が設定されていなければならず、設計目標が運用上のアウトプットや、そこから生ずるアウトカムとどの程度の差異があるのか、比較・分析・評価するツールと指標が必要である。アウトプットやアウトカムとの間に差異がある場合は、事業で取得した物品や施設等あるいは運用方法を是正する必要がある。

② 《当初立てた事業の運用構想に即した運用がなされているのか》

政策が設計であるならば、事業の運用構想についてもまた、設計成果の一部であると言えるだろう。設計の一部であるならば、アウトプットやアウトカムとの比較・分析を行い、結果によっては運用構想にフィードバックする必要がある。

③ 《運用に支障を来たさないよう、当初立てた維

持整備構想⁸に即した、契約がなされているのか》

事業は運用されてはじめて、その成果や効果を確認することができる。確認するには、運用が円滑になされるよう、維持整備構想に従った契約を企業と締結し、機能を維持できるようにすることが必要である。同時に、維持整備構想に従った契約が締結できない場合には、何らかの代替策を講じなければならない。

④ 《運用に支障を来たさないよう、当初立てた維持整備構想に即した、維持整備態勢⁹が整っているのか》

運用が開始される前に、維持整備態勢（要員、組織、設備、部外力整備等）の整備を必要とする場合には、契約するための予算や適用する仕様書等を準備しておかなければならない。

⑤ 《運用が計画的に推進できるよう、当初立てた運用構想に即した運用態勢¹⁰が整っているのか》

運用開始される前に、運用態勢（要員、組織、設備、外部の支援役務等）の整備を必要とする場合には、契約するための予算や適用するための仕様書等を準備しておかなければならない。

5.3 運用段階に移行するため、導入段階で処置しなければならない事項

① 《仕様書を満足した契約品等が取得できているのか》

契約が履行され、完成した契約品等が仕様書の要求事項に適合しているかどうかの確認が必要となる。確認方法は、たとえば品質要素確認であれば、企業が準備している品質管理プログラムに基づいて作成されるドキュメントの記載内容の妥当性であり、製品確認であれば、企業の作成した関連図面を含む試験仕様書、試験データ、検査成績書の突合せであろう。事業規模が大きくなれば、工程の進捗に合わせた確認も必要となる。

② 《当初の契約金額、予定価格、計算価格、会社見積の原価に対し、実際原価はどの程度発生しているのか》

契約が履行され、給付完了すれば、企業が作成する原価元帳上の実際原価は確定する。確定した実際

原価が、契約金額、予定価格、計算価格、会社見積とどの程度乖離が生じているのか比較分析する必要がある。単に金額比較するだけでなく、原価を構成する要素ごとの内容や事情の比較が求められる。

比較分析することにより、契約金額、予定価格、計算価格、会社見積の精度を定量的に把握することで、今後の同等品、相当品あるいは類似品の積算に有効な資を得ることができる。

③ 《仕様書等で求められている手続がなされているのか》

契約を履行する上で、仕様書や契約条項等で求められている手続（書類の提出等やそれに紐づく作業）について、タイムリーになされているかどうかを継続的に確認することが必要である。官民ともに工程表をベースに手続の予実管理が求められる。

④ 《運用構想や仕様書等で要求されている内容を踏まえて、適正な業者選定（入札・商議）がなされているのか》

運用構想や仕様書等の内容を理解し、それを実現しようとする力と意識を持つ業者が選定されなければならない。そのためには、競争に参加する企業のすべてが、要求内容を理解しているのかどうかを確かめなければならない。

⑤ 《運用構想、仕様書、会社見積等の内容を踏まえて、適正な予定価格の算定や計算価格の積算がなされているのか》

会社見積が、運用構想、仕様書等を踏まえたものになっているのかどうかを確認する必要がある。そのためには、予定価格の積算担当者は、運用構想書や仕様書といった関連文書の内容を熟知しておかななければならない。

⑥ 《運用構想、仕様書やライフサイクルコストを踏まえて、適切な会社見積の選定がなされているのか》

複数の会社見積が徴取されれば、その中から、予定価格の対象となるものを適切な方法によって、選定されなければならない。

⑦ 《仕様書および関連文書の内容を踏まえて、要求に吻合した会社見積等の積算がなされているの

か》

企業はその仕様書に記載された内容を理解した上で、過去の経理データや経験から想定される契約履行の全体構造、理論上、最も効率的に生産できる方法で、原価要素ごとに必要とする事項を、その実現に消費する費用を見積もらなければならない。

また、予定価格の積算担当者は、企業会計に関する知見はもとより、対象要求に関する技術的知見や生産活動に関するノウハウを理解し、見積内容の優れた部分を見出すとともに、矛盾や誤りを剔抉する精査能力が求められる。

⑧ 《予算と全体事業の運営、仕様書等を踏まえた調達要求金額が設定されているのか》

認められた予算であれば、その事業で使い切ってしまうのではなく、何らかの形で節約に努めることも調達改善の1つである。他方、請け負う企業が存在しないのも問題である。最終的な要求が予算で賄い切れるか否かを読んで、調達要求金額を設定しなければならない。

5.4 導入段階に移行するため、確定段階で処置しなければならない事項

① 《技術要求事項¹¹が、仕様書に反映されているのか》

仕様書には、調達要求元が組織内で合意し、まとめた固有の要求事項や政府調達における必要事項が漏れなく明記されていなければならない。その際は、技術的な実現性と経済的な実現性の両方を見据えて、慎重に処理しなければならない。

② 《運用要求¹²や要求性能¹³の内容が、技術要求事項に反映されているのか》

技術要求事項には、調達要求元が組織内で合意し、登録された運用要求や要求性能の内容が漏れなく反映されていなければならない。その際は、技術的な実現性と経済的な実現性の両方を見据えて、慎重に処理しなければならない。

③ 《事業計画、維持整備構想が、運用要求や要求性能に反映されているのか》

運用要求や要求性能には、調達要求元が組織内で合意し、まとめた事業計画、維持整備構想の内容が

漏れなく反映されていなければならない。その際は、技術的な実現性と経済的な実現性の両方を見据えて、慎重に処理しなければならない。

- ④ 《当初立てた運用構想に即した事業計画、維持整備構想が立てられているのか》

事業計画、維持整備構想には、調達要求元が組織内で合意し、まとめた運用構想の目的、理念、目標、内容が漏れなく反映されていなければならない。どのように反映させるかについて、技術的な実現性と経済的な実現性の両方を見据えて、慎重に処理しなければならない。

5.5 確定段階に移行するため、構想段階で処置しなければならない事項

- ① 《表面に出ていない潜在的な問題、顕在化している問題を解消することで、新たに生じるかも知れない問題の有無は明らかにされているのか》

ソリューションの具体化を考えると、たとえ顕在化している問題が解消したとしても潜在的な問題、顕在化している問題を解消することで、新たに生じるかも知れない問題への対処がなされなければ、無駄なコストを費やすことになる。問題を解消するための課題を設定する場合、解決策に関する技術的な実現性と経済的な実現性の両方を見据えて、運用構想を立てなければならない。

- ② 《顕在化している問題の整理と原因分析、解決方法が明らかにされているのか》

ソリューションの具体化を考えると、顕在化している問題の状況と原因の分析は必要不可欠である。状況と原因の分析が適切になされた後には、解決方法を案出しなければならない。問題を解消するための課題を設定する場合、解決策に関する技術的な実現性と経済的な実現性の両方を見据えて、運用構想を立てなければならない。

各段階で列举したことが、果たして行政のみの力で対処でき得るのだろうか。さらに事業の多くは単独で完結するものは少なく、他の事業と相互に連携運用される。そのため、様々な視角で複数の事業との整合性が求められよう。

そうすると、事業の規模が大きくなればなるほど、事業の構造が複雑になればなるほど、適用技術が高度化すればするほど、事業実現の要求事項は膨れ上がり、クリアしていくことは難しくなる。

事業は幾つもの制約をクリアし、関連事業に影響を与え、また影響を受けながら、一連のアクションをこなしていった成果であるが、休むことなく、多様な事情や都合を抱えた膨大な数の事業が推し進められていく。

以上のことから、業務単体を取り出し、個別に改善を施しても、調達改革の目指す効果は期待できない。部分最適が全体最適につながらないと結論づけられよう。

5.6 含意と示唆

5.6.1 考察で確認された含意

5.2～5.5で事業プロセスにおける要確認事項を洗った結果、すべての段階において、各事項の技術的および経済的な実現性を見積を立てられなければ、事業そのものが進められないことが明らかとなった。

行政が独自に工場を持ち、独自に必要な設備や専門技術員を抱えているのであれば、自らの力で最もパフォーマンスの高い見積を立てることも可能である。しかしながら、それが叶わない以上、部外力に頼る、見積を外部に委託するしかない。

企業からすれば、支援作業が無償の場合は、将来の事業の受注を期待して支援に取り組むか、適当に付き合う程度で構わないと判断するだろう。有償の場合には、必要な利益が確保された対価を望む、あるいは将来の大きな受注を期待すれば、許容できる範囲で利益は無視するに違いない。受注が期待できると判断した企業は、競争優位の確保、もしくは独占を目指した自発的投資や新規技術の提案などの行動を選択するだろうし、競争優位の手立てを否定されれば、消極的な行動を選択してしまうと考えるのが合理的である。

(角本良平 2014: 217-219)

5.6.2 考察で得られた示唆

事業を成功裏に終わらせるには、事業の規模・構造・適用技術に比例して、行政と企業が密接に連携

するスキームの強化が求められよう。

なぜなら、情報共有を強化し、複眼的に状況を監視・対処していかなければ、漸次増え続けると目される抜け漏れや誤謬、手戻りといったリスクに対処できないからである。

他方、行政の幹部や主力となる担当者は、2年前後で異動していく。そうすると、事業化に長い期間を要する事業ほど、事情に明るい正面の幹部や担当者確保することは難しいということになる。ところが、事業化推進や事業の連続性を維持するには、事あるごとに組織内の、あるいは組織間の合意形成を重ねてのオーソライズが不可欠であり、事業化推進の担当者は、どうしても事情に明るくならなければならない。

したがって、経済効率を考慮すれば、行政は事業の立ち上げから信頼の置ける企業をカウンターパートとして掴まえておこうとし、企業もベストパートナーになるため、行政との距離を縮め、他社よりも情報優位となる活動に努めようと行動するだろう。

こうした事情の下、行政が企業に活発な投資を促そうと望めば、長期的な事業の存在と進捗状況、事業実現のある程度の確実性を企業に知らしめるよう、可能な限りオープンにすることが必要となる。

6. むすび

以上の考察から、14の課題解決を実現しようとするれば、事業のプロセス全体を見直し、総合的な観点で改善、すなわち、事業の全体最適を図っていかなければならないこと、その際、契約の成果や波及効果を高めるために、企業とどう向き合っていくかを確立しなければならないことが明らかになった。そして、そのためには、武藤の主張するように、行政は事業のプロセス全体を対象にして、市民と企業を巻き込み、幅広い議論の場を設けなければならない（漢方薬を投薬していく）だろう。

こうしたアクションを実施するには、達成目標を含むアクションの具体化、想定される利害得失の分析、実施するために必要となる費用予測や準備にかかる期間の見積、法的妥当性を支える根拠の確立、

既存の仕組みに対する影響分析といった制度設計が必要である。それらについては、紙幅の制限もあり、今後の課題とさせていただきたい。

注

- 1 本稿では政府調達を、官民で結ぶ有償契約の手続と、それに関連する各種事務手続・作業を指している。
- 2 国の行政と国の行政が直接契約を行う契約や、国の行政機関が海外の企業と直接、あるいは商事会社を介して行う契約においては、外交事情が絡む場合も考えられるので、本研究の対象から外している。
- 3 換言すれば、請負契約（船舶、航空機、車両、情報システム、大型建築物、大規模設備、高規格道路といった比較的高額で、多くの機能が集約されて運用されるもの）を対象とし、売買契約（書籍、什器類、事務用品、OA機器、日用品等）を対象外としている。
- 4 内閣官房行政改革推進本部事務局ウェブサイト：「調達改善の取組の強化について（調達改善の取組指針の策定）」https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/chotatu/pdf/kaizentorikumi_honbun.pdf（最終閲覧：2019年6月29日）
- 5 国土交通省ウェブサイト：「公共工事の品質確保に関する法律の一部を改正する法律」について」http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000122.html（最終閲覧：2020年1月1日）
- 6 内閣官房行政改革推進本部事務局ウェブサイト：「調達改善の取組 取組の概要」<https://www.gyokaku.go.jp/chotatsu/kaizen.html>（最終閲覧：2019年6月29日）
- 7 本稿における事業プロセスの区分と内容については、河野一之 2001：53-75, 77-93, 95-111, 小島卓弥 2016：185-194, 高橋秀夫 2007：65-128, 防衛基盤整備協会 2018：4-20-4-99, 5-1-5-73, 6-1-6-46, 武藤博己 2000：2-13, 吉田博 2016a：87-106, 2016b：107-176, 2016c：197-211, 内閣府ウェブサイト：「海洋基本計画 第1期 第2期 第3期」<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan.html>（最終閲覧：2019年6月29日）、海上保安庁ウェブサイト：「海上保安業務遂行計画（平成23年度～27年度）」<https://www.kaiho.mlit.go.jp/seisaku/shuikou.html>（最終閲覧：2019年6月29日）、「航空自衛隊の研究開発業務の運営に関する達（登録報告）」http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/g_fd/1991/gy19910425_00020_000.pdf（最終閲覧：2019年6月29日）、防衛省・自衛隊ウェブサイト：「契約制度研究会議事録等」（第1回～第35回議事要旨）https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/keiyaku_seido/gijiroku/giji.html（最終閲覧：2019年6月29日）、防衛省・自衛隊ウェブサイト：「防衛調達審議会議事録等」（第1回～第157回議事要旨）<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/cho-shin/gijiroku/giji.html>（最終閲覧：2019年6月29日）を参考とした。
- 8 本稿では、契約で取得・整備された機能（物品や施設等）を維持整備していくために必要な処置事項とその

内容や実施時期を明らかにしたものとしている。

- 9 本稿では、導入された機能（物品や施設等）を維持していくために必要な事項を明らかにし、リソースの確保と関連する契約の実施にどう取り組んでいくかを定めることとしている。
- 10 本稿では、導入された機能（物品や施設等）を運用していくために必要な事項を明らかにし、リソースの確保と関連する契約の実施にどう取り組んでいくかを定めることとしている。
- 11 本稿では技術要求事項を要求性能で決定した要求事項をブレイクダウンし、事業で取得する機能の運用、維持整備、将来の機能拡張に必要とする事項を追加したものと定義している。
- 12 本稿では運用要求を運用構想で決定した要求事項のうち、運用に係る部分をブレイクダウンしたものと定義している。
- 13 本稿では要求性能を運用構想で決定した要求事項のうち、技術に係る部分をブレイクダウンしたものと定義している。

参考文献

- 厚谷襄児（2001）「第1編第1章 自治体の入札制度の課題－建設業を中心として」『まちづくり資料シリーズ28 地方分権4 公共入札制度の改革』地域科学研究会、3－35頁。
- 有吉秀樹（2007）『企業価値向上のマーケティング戦略』中央経済社。
- 伊藤大一（1980）『現代日本官僚の分析』東京大学出版会。
- 碓井光明（2005）『公共契約法精義』信山社出版。
- 江原勲（2014）『詳説 自治体契約の実務』ぎょうせい。
- 小澤一雅（2008）「1.1 趣旨説明」『建設マネジメントシリーズ01 建設マネジメントシンポジウム公共調達制度を考える シリーズ①』土木学会建設マネジメント委員会公共調達制度研究特別小委員会（編）、土木学会、1－12頁。
- 小塩隆士（2012）『効率と公平を問う』日本評論社。
- 小野善康（2012）『成熟社会の経済学 ー長期不況をどう克服するか』岩波書店。
- 角本良平（2014）『新幹線開発物語』中央公論新社。
- 菊澤研宗（2017）『組織の不条理 日本軍の失敗に学ぶ』中央公論新社。
- 木下誠也（2017）『公共調達解体新書 建設再生に向けた調達制度再構築の道筋』経済調査会。
- 楠茂樹（2017）『公共調達と競争政策の法的構造 第2版』上智大学出版。
- 日下部聡（2018）『武器としての情報公開 ー権力の「手の内」を見抜く』筑摩書房。
- 河野一之（2001）『新版 予算制度 第二班』学陽書房。
- 郷原信郎（2006）『入札関連犯罪の理論と実務 談合構造解消に向けての捜査のすべて』東京法令出版。
- 小島卓弥（2016）「第8章 政府の予算編成」『自治体予算要求の実務 実践から新たな仕組みづくりまで』学陽書房、185－194頁。
- 櫻井通晴（2011）『コーポレート・レピュテーションの測定と管理『企業の評判管理』の理論とケース・スタディ』同文館出版。
- 櫻井通晴（2017）『契約価格、原価、利益 管理会計の視点による防衛装備品の効率的・効果的な開発と生産』同文館出版。
- 佐藤進（1975）『基準原価計算精説』中央経済社。
- 鈴木満（2007）「第1編第1章 改正独占禁止法、品質確保法と公共入札制度」『まちづくり資料シリーズ28 地方分権10 進化する公共入札・調達システム ー業務・制度の改革と運用』地域科学研究会、3－11頁。
- 鈴木満（2013）『公共入札・契約手続の実務 しくみの基本から談合防止策まで』学陽書房。
- 高巖（2017）『コンプライアンスの知識（第3版）』日本経済新聞出版社。
- 高橋和之（2017）『立憲主義と日本国憲法』有斐閣。
- 高橋秀夫（2007）『改訂版 地方共同体 契約実務必携 公共工事・物品等の適正調達』大成出版社。
- 武田晴人（1994）『談合の経済学 日本的調整システムの歴史と論理』集英社。
- 武田晴人（1999）『日本人の経済観念』岩波書店。
- 中西寅雄・鍋島達（1973）「I章 寡占経済の特質と競争の秩序」『経済の新動向と企業経営』日本生産本部、3－22頁。
- 兵藤広治（1983）『逐条会計法概説』大蔵省印刷局。
- 防衛基盤整備協会（2018）『防衛省 中央調達の手引き（改平成30年）』防衛基盤整備協会。
- 松下圭一（1991）『政策型思考と政治』東京大学出版会。
- 三浦俊彦（2016）「第5章 消費者行動分析」『マーケティング戦略 第5版』有斐閣、104－128頁。
- 宮川努・枝村一磨（他）（2016）「第1章 生産性向上と無形資産投資の役割」『インタングIBLEズ・エコノミー 無形資産投資と日本の生産性向上』宮川努・浅羽茂・細野薫（他）（編）東京大学出版会、17－59頁。
- 武藤博己（2000）「第1章 自治体の政策形成・政策法務・政策評価」『シリーズ図説・地方分権と自治体改革④ 政策形成・政策法務・政策評価』武藤博己（編著）、東京法令出版、1－13頁。
- 武藤博己（2003a）『入札改革 談合社会を変える』岩波書店。
- 武藤博己（2003b）「3 政策プロセスの考え方」『政策づくりの基本と実践』岡本義行（編）、法政大学出版局、35－48頁。
- 武藤博己（2010）「入札改革から見た公契約条例」『公契約を考える 野田市の公契約条例制定を受けて自治総研ブックレット9』辻山幸宣・勝島行正・上林陽治（編）、公人社、58頁。
- 矢野誠（2005）「第1章 市場競争と競争法－競争の質に関する制度的分析」『市場価格と市場経済』倉澤資成（編）、日本評論社、1－36頁。
- 山本清（2013）『アカウンタビリティを考える どうして

『説明責任』になったのか』NTT出版。

吉田博（2016a）「第5章 予算編成」『自治体 予算要求の実務 実践から新たな仕組みづくりまで』学陽書房，87－106頁。

吉田博（2016b）「第6章 予算の見積もり」『自治体 予算要求の実務 実践から新たな仕組みづくりまで』学陽書房，107－176頁。

吉田博（2016c）「第9章 新しい予算要求の仕組み～展望」『自治体 予算要求の実務 実践から新たな仕組みづくりまで』学陽書房，197－211頁。

和田充夫（2016）「第1章 事業機会の選択」『マーケティング戦略 第5版』有斐閣，21－37頁。